

# SÉNAT

---

MARS 1983

---

Service des Commissions.

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages.
Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale .....	817
Délégation parlementaire pour la communication audio- visuelle .....	835

---

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL,  
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

**Mercredi 30 mars 1983.** — *Présidence de M. Pierre Carous, vice-président.*

*Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu le rapport de M. Marcel Rudloff sur le projet de loi n° 493 (1981-1982), adopté par l'Assemblée Nationale, portant abrogation et révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981.*

M. Marcel Rudloff a d'abord indiqué que malgré son titre court, le projet de loi était fort complexe puisqu'il comportait des dispositions portant abrogation partielle de la loi du 2 février 1981 et d'autres dispositions nouvelles, sans rapport avec les précédentes, instituant un certain nombre d'innovations, telle qu'une nouvelle peine de substitution : la peine de travail d'intérêt général. Le rapporteur a rappelé que la loi du 2 février 1981 prévoyait quatre catégories de dispositions :

1° L'institution d'une législation spéciale relative au sursis, aux circonstances atténuantes et la récidive pour un ensemble d'infractions dites « infractions de violence » ;

2° En matière de procédure pénale, la procédure de saisine directe se substitue à celle du flagrant délit ;

3° Une nouvelle réglementation de la garde à vue ;

4° De nouvelles règles concernant les contrôles d'identité.

M. Marcel Rudloff a souligné que :

— sur le premier point, le projet de loi procédait à une abrogation des dispositions exceptionnelles de la loi sécurité et liberté ;

— sur le second point, le projet créait une procédure dite d'urgence en remplacement de la procédure de saisine directe ;

— sur le troisième point, le projet revenait au régime de garde à vue antérieur à la loi du 2 février 1981 ;

— enfin, sur le quatrième point, à propos de la réglementation des contrôles d'identité, le projet n'apportait en réalité aucune modification substantielle à l'actuel état de droit.

Après avoir exprimé le souhait que les querelles idéologiques soient écartées du débat, M. Marcel Rudloff a indiqué que les propositions qu'il allait faire étaient dictées par la prise en compte de la réalité judiciaire et le respect de trois exigences :

— mettre fin à l'instabilité législative en matière pénale et de procédure pénale ;

— instituer le retour au droit commun en bannissant de notre droit les trop nombreuses « exceptions » ;

— enfin, éviter de trop anticiper certaines des réformes prochaines comme celle de l'exécution des peines.

Le rapporteur a fait cependant observer que l'examen du projet de loi laissait la porte ouverte à plusieurs innovations qu'il proposerait à la commission au cours de la discussion des articles :

— en matière de peines de substitution par l'institution, à côté de la nouvelle peine de travail d'intérêt général : la peine de jour amende ;

— au niveau de la définition d'un certain nombre de délits nouveaux qui apparaissent particulièrement nécessaires ;

— enfin, en ce qui concerne la recherche d'une procédure rapide pour les affaires simples qui ne nécessitent pas l'ouverture d'une information.

Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Pillet, Charles Lederman, Jacques Larché et Félix Ciccolini, la commission a entamé la **discussion des articles.**

A l'article premier du projet de loi, la commission a adopté les amendements du rapporteur tendant à faire de la disposition spéciale de la loi « sécurité et liberté », instituant la possibilité pour le juge de doubler la peine encourue pour les délits de violence lorsqu'ils sont commis lors d'un régime de semi-liberté, d'une libération conditionnelle ou d'une permission de sortir, une disposition de droit commun s'appliquant à l'ensemble des délits commis.

Aux articles 2 et 2 A du projet de loi, relatifs à l'institution de la peine de travail d'intérêt général comme peine de substitution à titre principal d'une part, et comme mesure d'épreuve dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve d'autre part, le rapporteur a présenté un amendement tendant à substituer l'accord tacite du prévenu à son accord formel au moment du prononcé par le tribunal de la peine de travail d'intérêt général, en estimant que cette modification rendait la nouvelle disposition plus conforme aux traditions de notre droit.

Après les interventions de MM. Charles Lederman, Jacques Thyraud, Jacques Larché, Paul Girod, Marc Bécam, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Pillet et Félix Ciccolini, la commission a adopté l'amendement du rapporteur, sous réserve d'une modification présentée par M. Charles Lederman, précisant que le prévenu peut être représenté au moment du prononcé de la peine de travail d'intérêt général, compte tenu du fait que le texte prévoit que la peine en question ne peut jamais être prononcée par défaut.

Compte tenu des explications fournies par M. Marcel Rudloff, selon lesquelles le travail d'intérêt général est applicable à des prévenus insérés dans la vie active et que cette peine de substitution est fractionnable, la commission a adopté l'amendement portant à dix-huit mois le délai pendant lequel ce travail devait être applicable. Elle a souscrit aux propositions du rapporteur relatives à la compétence du juge de l'application des peines en matière de modalités d'exécution du travail d'intérêt général. La commission a considéré que le travail d'intérêt général devait être adapté aux mineurs de seize à dix-huit ans. Elle a, en conséquence, retenu l'amendement de M. Marcel Rudloff fixant à quatre-vingts heures au maximum le travail d'intérêt général pour les mineurs de seize à dix-huit ans.

Sur la proposition de son rapporteur et à l'issue des interventions de MM. Jacques Eberhard, Jacques Thyraud et Michel Dreyfus-Schmidt, la commission a ensuite adopté un *article additionnel nouveau avant l'article 2* instituant une seconde peine de substitution : le jour amende.

A l'article 3 du projet relatif aux articles 720-2, 722 et 723-4 du code de procédure pénale qui étendent le champ d'application du régime de sûreté et apportent de nouvelles limitations au pouvoir des juges de l'application des peines, la commission a décidé de revenir au texte du projet de loi, qui rétablit le régime prévu par la loi du 22 novembre 1978.

La commission a rétabli à l'article 4 A, sur proposition de son rapporteur, l'article 266 du Code pénal dans la rédaction fixée par la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et sanctionnant les associations de malfaiteurs ayant des visées délictueuses. De même, à l'article 4 bis, elle a rétabli les dispositions de l'article 341 du Code pénal supprimées par l'Assemblée Nationale, prévoyant une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans dans le cas d'une séquestration inférieure à vingt-quatre heures.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen du projet de loi n° 493

(1981-1982), adopté par l'Assemblée nationale, portant abrogation et révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981.

A l'article 6 du projet de loi modifiant l'article 384 du Code pénal, la commission a adopté sur proposition de son rapporteur un amendement établissant une hiérarchie de peines plus logique en matière de vol aggravé. Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Paul Pillet, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Girod, et Michel Darras, elle a adopté un *article additionnel nouveau après l'article 8* instituant un article 461-1 nouveau dans le Code pénal et créant une nouvelle incrimination visant les parties ayant autorité sur les mineurs se livrant habituellement à la délinquance.

Après une intervention de M. Michel Darras, la commission a, sur proposition de son rapporteur, *supprimé l'article 8 bis* du projet afin de mettre en harmonie la législation relative aux délits commis contre la circulation routière et celle relative aux délits commis contre la circulation ferroviaire.

La commission a ensuite abordé le problème de la réglementation de la garde à vue. M. Marcel Rudloff a indiqué qu'il souhaitait obtenir le maintien de la possibilité de garde à vue prolongée non pas pour les infractions de violence — comme le précisait la loi du 2 février 1981 — mais pour tous les crimes et délits commis par plusieurs personnes ; il a aussi souhaité que soit rétablie, en ce domaine, la compétence naturelle du Procureur de la République.

Un débat auquel ont participé MM. Jacques Larché, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Louis Virapoullé, Paul Pillet et Paul Girod s'est instauré sur ce point. La commission a, en conséquence, décidé d'insérer un *article additionnel nouveau avant l'article 9* dans la rédaction que lui proposait son rapporteur.

La commission a ensuite inséré *deux autres articles additionnels avant l'article 9* :

— un amendement visant à instituer « une voie moyenne » dans le degré de contrôle exercé par la chambre d'accusation sur l'instruction des affaires.

— un amendement visant à rétablir les pouvoirs du président de la chambre d'accusation sur les cabinets d'instruction, tout en éliminant la faculté pour ces derniers de réclamer des rapports sur l'état des affaires.

A l'article 13 du projet de loi, instituant un nouveau chapitre dans le Code de procédure pénale relatif à la réglementation des

contrôles d'identité, M. Marcel Rudloff a proposé à la commission d'adopter le texte voté par l'Assemblée nationale sous réserve de quelques modifications destinées à prendre mieux en compte les nécessités du maintien de l'ordre public. La commission a alors adopté, après un débat au cours duquel est intervenu notamment M. Michel Dreyfus-Schmidt, six amendements.

Aux articles 15, 16, 17 et 18 du projet de loi, relatifs à la procédure d'urgence, la commission a décidé de substituer à celle-ci une nouvelle procédure intitulée : « Comparution immédiate ».

A cet égard, le rapporteur a indiqué qu'il entendait supprimer le critère de flagrance et opérer en revanche une distinction entre délits complexes et délits simples. C'est pourquoi il a proposé un amendement prévoyant, à l'article 395 du Code de procédure pénale, que si la peine prévue par la loi n'excède pas cinq ans d'emprisonnement et si les charges déjà réunies lui paraissent suffisantes, le Procureur de la République peut traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal.

Il a proposé ensuite deux amendements aux articles 397 et 397-2 du Code de procédure pénale précisant notamment que le tribunal correctionnel saisi en comparution immédiate peut exiger, s'il estime que la complexité de l'affaire nécessite des investigations supplémentaires, la transmission du dossier au Procureur de la République afin de mieux se pourvoir pour l'instruction de l'affaire.

Un large débat s'est instauré sur ces propositions, auquel ont participé MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Félix Ciccolini, Paul Pillet et Jacques Larché, à l'issue duquel les amendements du rapporteur ont été adoptés.

La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, un *article additionnel nouveau avant l'article 19* complétant l'article L. 630-1 du Code de la santé publique et précisant que l'interdiction du territoire français à des personnes convaincues d'infractions en matière de stupéfiants entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière à l'expiration de sa peine.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a enfin adopté un amendement substituant à l'actuel intitulé du projet de loi l'intitulé suivant : « Projet de loi modifiant ou complétant certaines dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale ». Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi.

La commission a ensuite enregistré la **démission de M. Paul Girod de ses fonctions de rapporteur de la proposition de loi n° 31 (1981-1982) de M. Gérard Ehlers, tendant à modifier la loi n° 64-1331 du 26 décembre 1964 modifiée sur la pollution de la mer par les hydrocarbures, et a désigné pour le remplacer M. Jean-Marie Girault. Elle a alors entendu le rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 26 (1982-1983) modifiant l'article 16 de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.**

Après avoir rappelé que cet article autorise l'administration à mettre en demeure le propriétaire du navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant des substances nocives, de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux dangers d'atteinte au littoral ou intérêts connexes, à la suite d'un accident, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a présenté le contenu du projet de loi.

Il a tout d'abord insisté sur l'extension du champ d'application de la loi qui se traduit par l'élargissement de la zone d'intervention de l'administration à l'ensemble du domaine public maritime, par la mise en cause de la responsabilité du propriétaire mais également de celle de l'armateur ou de l'exploitant des navires ou aéronefs, par la justification de l'intervention de l'administration du seul fait de la gravité du danger.

Le rapporteur a ensuite précisé que les pouvoirs publics pouvaient dorénavant réquisitionner la fourniture de prestations et services nécessaires à la sauvegarde du littoral et de ses intérêts connexes.

A l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus MM. Alphonse Arzel, Philippe de Bourgoing, Marc Bécam, Etienne Dailly, Franck Sérusclat, et portant notamment sur le durcissement de la loi à l'égard des capitaines français et la nécessité de faire en sorte que les navires transportant des substances dangereuses se fassent connaître, la commission a **adopté, sans modification, le projet de loi.**

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 25 (1982-1983) réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures.**

Après avoir brièvement rappelé les dispositions des conventions internationales applicables en la matière et avoir indiqué

qu'elles inspiraient très directement le droit interne, M. Jean-Marie Girault a présenté le projet de loi. Il a, à cet égard, développé deux points essentiels :

— en premier lieu, le fait que le projet adapte le droit interne au nouveau droit international issu de la convention MARPOL du 2 novembre 1973 ;

— en second lieu, que les dispositions du projet tiennent compte des enseignements de la pratique qui se traduisent, semble-t-il, de façon paradoxale, par le maintien de règles répressives assez strictes, et la réduction simultanée des sanctions. M. Jean-Marie Girault a montré que cette politique était justifiée tant par la reconnaissance *a posteriori* de l'extrême rigueur de la loi n° 79-5 du 2 janvier 1979 votée quelques mois après le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, que par la prise en compte de mesures importantes de prévention et de contrôle dont la recommandation figurait au rapport d'enquête sénatoriale sur le naufrage de l'*Amoco Cadiz*.

Au cours de la discussion générale, sont intervenus, MM. Marc Bécam sur la responsabilité des capitaines et la distinction établie entre rejet accidentel et rejet volontaire, Franck Sérusclat, sur la nécessité de réglementer la pollution marine d'origine terrestre et Félix Ciccolini sur la responsabilité civile du propriétaire.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles et amendements. Ont été plus particulièrement évoqués les points suivants :

— à l'article 6, M. Marc Bécam a insisté sur les difficultés rencontrées pour faire la preuve qu'un ordre avait été donné de commettre l'infraction ;

M. Félix Ciccolini s'est inquiété de la restriction du délit de complicité résultant de la rédaction de l'article 6 ;

— à l'article 7, M. Marc Bécam a manifesté sa satisfaction de voir les contrôles s'étendre à la zone économique ;

— à l'article 9, un débat s'est engagé sur le problème du transfert des charges du capitaine aux propriétaires et sur les conditions dans lesquelles un tel transfert pouvait être envisagé. A l'issue d'un débat auquel ont participé MM. Marc Bécam, Paul Pillet, Marcel Rudloff, Franck Sérusclat, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer la référence explicite aux conditions de travail du capitaine et un relatif à la citation du propriétaire modifié de façon à alléger la rédaction du projet de loi. Le projet de loi ainsi modifié a été adopté par la commission.

La commission a alors entendu le rapport de M. Alphonse Arzel sur le projet de loi n° 120 (1982-1983) relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution. Après avoir indiqué que ce projet a pour objet de refondre la rédaction de la loi n° 67-405 du 20 mai 1967 en fonction des nouvelles dispositions du droit international, M. Alphonse Arzel, rapporteur, a présenté les différentes dispositions du texte ainsi que les amendements proposés à la rédaction des articles.

Lors de l'examen de l'article premier, sont intervenus MM. Paul Girod, Marc Bécam et Marcel Rudloff afin d'attirer l'attention du rapporteur sur l'éventuelle prise en compte des bateaux de plaisance dans le champ d'application de la loi.

La commission a adopté les articles premier et 2 modifiés par des amendements rédactionnels.

M. Etienne Dailly a ensuite évoqué la portée du décret en Conseil d'Etat devant fixer les conditions dans lesquelles s'effectuent les visites de navires et a, en outre, proposé que la définition des intérêts connexes soit précisée. La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

A l'article 6, la commission a souscrit à l'amendement proposé par M. Alphonse Arzel étendant au capitaine les peines prévues audit article et a modifié la rédaction du dernier alinéa de l'article afin de ne prévoir que la mise en cause des responsables des opérations de chargement ou de manutention de marchandises dangereuses ou de substances nuisibles.

A l'article 7, à l'issue d'un débat sur la nature de l'ordre donné au capitaine, auquel ont participé M. Etienne Dailly, Paul Girod et Marc Bécam, la commission a adopté l'amendement limitant les peines applicables au capitaine lorsqu'il a reçu un ordre de commettre l'infraction. Elle a également voté un amendement rédactionnel.

Enfin, la commission a étendu, conformément à la proposition de M. Alphonse Arzel, l'application de la loi aux territoires d'outre-mer et a adopté un amendement rédactionnel à l'article 13.

La commission a adopté l'ensemble du projet ainsi modifié.

La commission a, enfin, examiné, sur le rapport de M. Louis Virapoullé, le projet de loi n° 165 (1982-1983), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la commémoration de l'abolition de l'esclavage. Le rapporteur a d'abord rappelé que la Haute Assemblée avait souhaité, en première lecture, élargir le

contenu de la commémoration (par référence à la disparition des contrats d'engagements et à l'érection des quatre vieilles colonies en départements français) et faire en sorte que cette dernière soit célébrée le même jour dans les départements d'outre-mer et sur le territoire métropolitain. Il a constaté avec regret que l'Assemblée nationale, sous réserve de quelques amendements de forme, était revenue au texte initial du Gouvernement, c'est-à-dire en limitant la portée de la commémoration à la seule abolition de l'esclavage et en prévoyant des dates différentes suivant les départements pour le déroulement des cérémonies.

M. Louis Virapoullé a proposé une rédaction de compromis pour l'article unique de ce projet qui accepte le principe de dates différentes pour la commémoration mais marque la volonté du Sénat de voir la départementalisation des quatre vieilles colonies célébrées en même temps que l'abolition de l'esclavage.

Le rapporteur a rappelé que la départementalisation des vieilles colonies constituait, avec l'abolition de l'esclavage, un des grands vœux de Victor Schoelcher.

M. Etienne Dailly a exprimé la crainte que la commémoration annuelle de la départementalisation des quatre vieilles colonies le même jour que la commémoration de l'abolition de l'esclavage ne donne lieu à certaines manifestations de la part des éléments qui s'opposent à la France.

M. Louis Virapoullé a estimé, pour sa part, que les opposants à la présence française dans les départements d'outre-mer étaient extrêmement minoritaires.

La commission a enfin adopté l'article unique du projet de loi dans la rédaction que lui proposait son rapporteur.

**Jeudi 31 mars 1983.** — *Présidence de M. Pierre Carous, vice-président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur le rapport de M. Edgar Tailhades, le projet de loi n° 73 (1982-1983) permettant aux attachés d'administration centrale admis à suivre une formation spécifique à caractère probatoire avant leur nomination en qualité de magistrat de participer à l'activité des parquets et juridictions de l'ordre judiciaire.*

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi était très simple dans son objet puisqu'il se limitait à harmoniser la législation en ce qui concerne l'intégration directe des attachés d'administration centrale du ministère de la justice dans le second grade de la hiérarchie judiciaire ; il a ajouté que le

texte alignait la situation des attachés d'administration centrale sur celle des greffiers en chef quant à la faculté de participer, dans les mêmes conditions que les auditeurs de justice, à l'activité des parquets et juridictions de l'ordre judiciaire sous la responsabilité des magistrats.

M. Edgar Tailhades a rappelé que c'est une loi organique du 5 février 1976 qui avait autorisé les greffiers en chef non licenciés en droit justifiant de quinze années de service dont huit au moins en qualité de greffier en chef, à intégrer directement la magistrature et que le recrutement direct dans les mêmes conditions des attachés d'administration centrale du ministère de la justice avait été prévu un peu plus tard par une loi organique du 29 octobre 1980.

Le rapporteur a souligné encore que les textes précédents ainsi que le présent projet de loi étaient destinés à contribuer à la résorption de la crise des effectifs du corps des magistrats.

En réponse à M. François Collet, le rapporteur a indiqué que le Gouvernement s'efforçait actuellement d'augmenter le recours aux intégrations directes afin de les porter à quelque quatre-vingts magistrats par an.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a enfin **adopté conformes**, les deux articles du **projet de loi**.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Pierre Salvi**, à l'examen du **projet de loi n° 23 (1982-1983) adopté par l'Assemblée Nationale, portant modification du statut des agglomérations nouvelles**. Dans un exposé liminaire, M. Pierre Salvi, rapporteur, a rappelé que l'expérience des agglomérations nouvelles avait été conçue en 1965 dans un contexte caractérisé par une croissance économique et une progression démographique. Cette expérience, qui constituait une opération d'intérêt national, s'est traduite par la création de neuf villes nouvelles dont cinq en région parisienne. Chacune des villes nouvelles devait constituer un pôle d'attraction des activités économiques, un élément de l'équilibre régional et une opération pilote en matière d'urbanisme. Ce pari ambitieux a donné naissance à un statut spécifique institué par la loi du 10 juillet 1970 résultant d'une proposition présentée par M. Boscher. Un décret en Conseil d'Etat définissait le périmètre d'urbanisation et déterminait la liste des communes concernées. La loi du 10 juillet 1970 offrait aux communes intéressées le choix entre trois formules :

- la constitution d'un syndicat communautaire d'aménagement ;
- la constitution d'une communauté urbaine ;
- la création d'un ensemble urbain.

Le rapporteur a souligné qu'à l'exception du Vaudreuil qui a opté pour la formule de l'ensemble urbain, les communes intéressées par la création des agglomérations nouvelles ont choisi de se grouper en syndicat communautaire d'aménagement. Ces syndicats communautaires d'aménagement qui constituent des établissements publics administratifs exercent sur le territoire des communes inclus dans la zone d'agglomération nouvelle l'ensemble des compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines et notamment en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme.

S'agissant de la fiscalité, le syndicat communautaire d'agglomération, dont l'organe délibérant est composé de membres élus par les conseils municipaux des communes membres, se substitue aux conseils municipaux pour lever l'impôt. Les communes membres ne conservaient leurs compétences fiscales que sur la partie de leur territoire située en dehors de la zone d'agglomération nouvelle. Une fois créé, le syndicat communautaire d'aménagement devait définir, par convention, les modalités de sa participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle. En pratique, les syndicats ont conclu des conventions avec des établissements publics d'aménagement, chargés de réaliser les équipements. Puis le rapporteur a indiqué que les objectifs assignés aux agglomérations nouvelles tant en chiffres de population qu'en nombre de logements, n'avaient pas été atteints. Au recensement complémentaire de 1981, la population légale des neuf villes nouvelles s'élevait à 770 000 habitants contre 350 000 en 1968. Le rapporteur a également constaté que l'Etat a consacré des crédits budgétaires importants à l'expérience des agglomérations nouvelles : 2 410 millions de francs pour le VI<sup>e</sup> Plan et 2 450 millions dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan. S'agissant des réserves formulées à l'encontre du statut issu de la loi du 10 juillet 1970, le rapporteur a indiqué que la décision de créer une ville nouvelle avait été perçue par les communes comme une contrainte et que la substitution du syndicat aux communes, en ce qui concerne la perception des impôts locaux, s'était traduite par l'institution d'une frontière fiscale divisant le territoire des communes en deux parties. Ces inconvénients de la législation de 1970 ont provoqué une réflexion sur la réforme et notamment le dépôt de nombreuses propositions de loi. Présentant les grandes lignes du projet de loi, M. Pierre Salvi a remarqué que le texte ne s'inscrit qu'en apparence dans la politique de décentralisation, telle qu'elle est conçue par le Gouvernement.

Les nombreuses atteintes à l'autonomie communale que comporte le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale sont

d'autant plus manifestes que la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a restitué aux communes la maîtrise de leurs sols. En outre, le texte, dans le but d'assurer une meilleure représentation des nouveaux habitants institue une formule de coopération plus contraignante que les précédentes : la communauté d'agglomération nouvelle. Toutefois, le projet de loi comporte un aspect positif en ce qu'il restitue aux communes le droit de percevoir l'impôt sur les ménages. Cette disposition a pour effet de supprimer la « frontière fiscale » qui engendrait des inégalités parmi les habitants d'une même commune.

M. Pierre Salvi a conclu son propos en soulignant que les amendements qu'il présentait à la commission avaient pour but de préserver l'autonomie communale tout en prenant en considération les impératifs de la gestion communautaire.

M. Jacques Eberhard est alors intervenu pour souligner la spécificité de la ville nouvelle du Vaudreuil récemment érigée en commune de plein exercice.

Passant à l'examen des articles, la commission a tout d'abord adopté, à l'article premier ter, un amendement de son rapporteur dont l'objet est d'instituer une consultation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales intéressées, lors de la création d'une agglomération nouvelle.

A l'article 2 relatif à la révision du périmètre d'urbanisme des agglomérations nouvelles existantes, la commission a adopté un amendement qui vise à rétablir, de manière explicite, la faculté pour une commune de se retirer de la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle. Ce droit de retrait demeure subordonné à une modification des limites territoriales de la commune afin de détacher la part de son territoire incluse dans le périmètre d'urbanisation.

La commission a ensuite adopté un amendement qui tend à appliquer l'intégralité des articles L.112-19 et L.112-20 aux modifications des limites territoriales des communes. A l'article 4, relatif aux différentes formes de coopération, la Commission a adopté un amendement de suppression de la formule de la communauté d'agglomération nouvelle.

M. Pierre Salvi a souligné le caractère juridiquement contestable de la communauté puisqu'il s'agit d'un établissement public, dont le conseil est élu au suffrage universel direct.

La commission a ensuite adopté un amendement qui introduit une nouvelle forme de coopération : le syndicat d'intérêts communautaires.

Enfin, la commission a adopté un amendement qui tend à préciser qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, les assemblées délibérantes des communes membres d'une agglomération nouvelle pourront changer de formule de coopération.

A l'article 7 qui définit le domaine de compétence des organismes communautaires, elle a adopté un amendement qui précise que le syndicat d'intérêts communautaires exerce ses compétences sur le territoire des communes membres, inclus dans le périmètre d'urbanisation alors que les attributions du syndicat d'agglomération nouvelle concernent l'ensemble du territoire des communes membres. La commission a ensuite adopté un amendement de coordination tendant à modifier l'intitulé de la section II.

A l'article 8 relatif à la communauté d'agglomération nouvelle, elle a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 9 qui traite du syndicat d'agglomération nouvelle, la commission a adopté un amendement de coordination.

A l'article 11 relatif à l'administration des syndicats, la commission a adopté un amendement qui prévoit que les comités sont composés de membres élus, en leur sein, par les conseils municipaux des communes membres. En outre, elle a adopté un amendement qui dispose que chaque commune, à défaut d'accord amiable, est représentée au comité du syndicat par deux délégués.

Puis, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un *article additionnel nouveau après l'article 12*, qui reprend les dispositions de l'article 14 relatif au régime des biens des établissements publics. Elle a ensuite inséré un *autre article additionnel nouveau après l'article 12*, qui reprend les dispositions de l'article 15 relatif aux obligations des syndicats, ainsi qu'un *troisième* dont l'objet est de préciser les compétences dont dispose le syndicat d'intérêts communautaires : à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, le syndicat d'intérêts communautaires exerce les compétences d'une communauté urbaine ; en ce qui concerne la maîtrise du sol, les communes membres conservent la responsabilité, sur l'ensemble de leur territoire, de l'élaboration des plans d'occupation des sols et de la délivrance des permis de construire, en dehors des zones d'aménagement concerté. L'amendement prévoit en outre que, par convention conclue avec le syndicat, les communes peuvent assurer la gestion des équipements de proximité.

Après les interventions de MM. Félix Ciccolini, Jacques Eberhard, Paul Girod, Jacques Larché et Jean Ooghe, la commission a adopté un amendement qui institue, auprès du conseil général, une commission de conciliation en matière de documents d'urbanisme. Composée à parts égales de conseillers municipaux et de conseillers généraux, cette commission est chargée de proposer des solutions dans les cas d'incompatibilité entre un schéma directeur et un plan d'occupation des sols.

A l'article 13, la commission a adopté un amendement qui précise les compétences dévolues au syndicat d'agglomération nouvelle. S'agissant de l'urbanisme, le syndicat élabore le schéma directeur et les plans des zones d'aménagement concerté. S'agissant des lotissements, l'intervention du syndicat est limitée aux lotissements comportant plus de cinquante logements. Elle a ensuite adopté, par coordination, des amendements de suppression des articles 14 et 15.

A l'article 17, relatif à la fiscalité des communes membres d'une agglomération nouvelle, la commission, à l'issue d'un large débat, a adopté un amendement, qui prévoit que le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçu sur les activités économiques est reversé à l'organisme de coopération.

A l'article 18, qui a trait à la fiscalité des organes communaux, la commission a adopté cinq amendements de coordination.

A l'article 19, elle a adopté un amendement qui a pour objet d'interdire au syndicat de dépasser, pour la fixation du taux de la taxe professionnelle, les limites prévues à l'article 1636 B septies du code général des impôts.

Aux articles 20 et 21, la commission a adopté des amendements d'ordre rédactionnel.

A l'article 22, et après les interventions de MM. Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Jacques Larché et Paul Pillet, la commission a tout d'abord adopté un amendement qui précise que le reversement aux communes membres d'un précompte sur le produit de la taxe professionnelle s'effectue par douzième. Elle a ensuite accepté que le reversement comprenne une part du produit de la taxe sur le foncier bâti des activités économiques.

Puis, la commission a adopté un amendement qui institue une obligation de reversement aux communes d'une part du produit de la taxe professionnelle et du produit de la taxe sur le foncier bâti des activités économiques. Elle a ensuite adopté un amendement qui précise, à défaut d'accord intervenu à la majorité qualifiée, les critères du reversement de ce produit.

Aux articles 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30 et 31, la commission a adopté des amendements de coordination rendus indispensables par la suppression de la formule de la communauté d'agglomération nouvelle.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, à l'examen du projet de loi n° 518 (1981-1982) relatif aux sociétés d'économie mixte locales.

Dans un exposé liminaire, M. Paul Girod, rapporteur, a rappelé que l'une des caractéristiques de la vie quotidienne des collectivités territoriales est constituée par le développement, à côté des services gérés en régie, d'un secteur parallèle où, sous des formes diverses, collaborent des personnes publiques et des personnes privées. Les sociétés d'économie mixte qui ont connu une grande faveur auprès des collectivités territoriales permettent d'associer, au sein de sociétés de statut commercial, des deniers publics et des capitaux privés pour la poursuite d'objectifs d'intérêt général. En conséquence, les sociétés d'économie mixte sont régies par le droit privé en ce qui concerne notamment le statut du personnel, le régime des marchés, la comptabilité et la liberté des placements des fonds propres. Mais le principe de spécialité, la limitation du champ territorial, la nécessité d'une approbation des statuts et la possibilité de se voir confier des prérogatives de puissance publique illustre la permanence du droit public dans le régime juridique de ces sociétés. En outre, l'existence de capitaux publics entraîne la présence, à côté du commissaire aux comptes qui certifie la sincérité des comptes, d'un commissaire du Gouvernement qui dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'activité de la société. A cet égard, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a créé un vide juridique en supprimant les tutelles administratives et financières et en conférant aux documents types une simple valeur indicative. Cette réforme exigeait que le statut des sociétés d'économie mixte locales fût harmonisé avec les nouveaux droits des collectivités territoriales. De plus, le cadre juridique dans lequel se déroule l'activité des sociétés d'économie mixte locales se caractérise par un grand nombre de textes occupant des rangs différents dans la hiérarchie des normes juridiques : dispositions législatives, réglementaires et circulaires allant bien au-delà de la simple interprétation des textes. En outre, les auteurs du projet de loi ont tiré les leçons de l'expérience

des sociétés d'économie mixte locales. Certaines de ces sociétés ont parfois été tentées de poursuivre une logique propre échappant ainsi au contrôle de leurs actionnaires.

Le rapporteur a fait remarquer que la tutelle de l'Etat avait pu accentuer cette tendance en constituant un écran entre les organes de direction des sociétés d'économie mixte et les collectivités territoriales.

M. Paul Girod a ensuite indiqué que le projet de loi s'assigne comme objectifs :

— un renforcement du contrôle exercé par les collectivités territoriales ;

— un alignement du statut des sociétés d'économie mixte sur le régime des sociétés anonymes.

En conclusion de son intervention, M. Paul Girod a indiqué que les amendements présentés à la commission traduisent une volonté de renforcer la prééminence des collectivités territoriales et d'accentuer la mise en harmonie du régime des sociétés d'économie mixte locales avec les dispositions de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Passant à l'examen des articles, la commission a adopté, à l'article premier relatif à l'objet des sociétés d'économie mixte locales, un amendement d'ordre rédactionnel qui précise que ces sociétés revêtent la forme de sociétés anonymes régies par la loi du 24 juillet 1966.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement qui tend à dissocier les dispositions relatives au degré de participation des collectivités territoriales de celles concernant le montant du capital social. En conséquence, la commission a adopté un amendement qui tend à insérer après l'article 2 un article additionnel nouveau qui a trait au montant du capital social des sociétés d'économie mixte locales. A cet égard, la commission a adopté une rédaction qui distingue, au sein des sociétés d'économie mixte de construction, celles qui n'effectuent que les tâches de gestion ou ne réalisent que des logements financiers avec l'aide de l'Etat. Pour ces deux catégories de sociétés immobilières, le montant de leur capital social est déterminé par le droit commun de l'article 71 de la loi du 24 juillet 1966.

A l'article 3 relatif au droit d'intervention des sociétés d'économie mixte, pour le compte de tiers, la commission a adopté, après les interventions de MM. François Collet et Jean Ooghe, un amendement qui substitue au système cumulatif prévu par le projet de loi une procédure alternative.

A l'article 4 qui prévoit les clauses minimales que doivent comporter les conventions conclues entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte, la commission a adopté, après les interventions de MM. François Collet et Jean Ooghe, un amendement qui adapte aux différentes catégories de contrats le contenu des clauses obligatoires.

La commission a ensuite adopté un amendement qui insère, après l'article 4, un article additionnel nouveau qui tend à reconnaître aux sociétés d'économie mixte locales, dans lesquelles les collectivités territoriales sont majoritaires, la faculté d'émettre des titres participatifs.

A l'article 5 relatif au pouvoir d'information du représentant de l'Etat, la commission a adopté, après les interventions de MM. François Collet, Jacques Larché, Paul Girod et Jean Ooghe, un amendement qui précise les modalités et les conséquences de saisine de la Chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat.

A l'article 6 qui prévoit que les dispositions de l'article L. 235 du code des communes, relatif aux subventions exceptionnelles de fonctionnement, ne sont pas applicables en cas de difficultés financières nées, pour une commune, de sa participation au capital d'une société d'économie mixte locale, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 7 qui traite de la représentation des collectivités territoriales actionnaires au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, la commission a adopté un amendement, inspiré d'une proposition de loi présentée par M. Etienne Dailly et adoptée par le Sénat le 12 avril 1979. L'amendement prévoit, pour l'application du principe de la représentation directe des collectivités territoriales au conseil d'administration ou de surveillance, un mécanisme de dépassement du nombre maximum des administrateurs jusqu'à concurrence de 18.

A l'article 8 relatif au contrôle exercé par les collectivités territoriales qui ont garanti un emprunt contracté par une société d'économie mixte, la commission a tout d'abord adopté un amendement qui prévoit que le délégué spécial de la collectivité territoriale est désigné au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Elle a ensuite adopté un amendement qui précise que le délégué rend compte de son mandat dans les mêmes conditions que le représentant des collectivités actionnaires.

A l'article 9 qui prévoit qu'au moins l'un des commissaires aux comptes est choisi sur une liste établie par le représentant de l'Etat sur proposition du trésorier payeur, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 10 relatif à la mise en harmonie des statuts des sociétés existantes avec les dispositions de la présente loi, la commission a adopté deux amendements qui tendent à proroger les délais de mise en conformité. En outre, elle a adopté un amendement qui précise que la procédure d'autorisation par décret en Conseil d'Etat, prévue aux articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982, n'est pas applicable aux acquisitions d'actions dont l'objet est de rendre les collectivités territoriales majoritaires dans le capital des sociétés d'économie mixte locales.

A l'article 11 qui prévoit des dérogations au principe de la participation majoritaire des collectivités territoriales, la commission a adopté un amendement qui exclut les sociétés d'économie mixte d'équipement et d'exploitation des remontées mécaniques, constituées antérieurement à la publication de la présente loi, du champ d'application de cette obligation.

A l'article 13, la commission a adopté un amendement qui précise que les dispositions du projet de loi ne sont pas applicables aux sociétés d'économie mixte pour la construction et l'exploitation d'autoroutes à péage.

A l'article 14, la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

Enfin, la commission a adopté un amendement tendant à insérer, après l'article 14, un article additionnel nouveau qui autorise le prélèvement d'une participation aux frais de la fédération groupant des sociétés d'économie mixte sur le produit de la redevance acquittée à la caisse de prêts des H. L. M. par ces sociétés.

La commission a adopté le projet de loi ainsi amendé.

**DELEGATION PARLEMENTAIRE  
POUR LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

**Mercredi 23 mars 1983.** — *Présidence de M. Claude Estier, président.* — Sur le rapport de M. Claude Estier, la délégation a examiné le projet de décret fixant les modalités d'application de l'article 6 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relatif au droit de réponse.

Après avoir rappelé les améliorations apportées par la loi susvisée du 29 juillet 1982 en matière de droit de réponse, le rapporteur a analysé les précisions apportées par les différents articles du projet de décret.

M. Jean Cluzel a souhaité qu'une modification de forme soit apportée à l'article 4.

M. Pierre Forgues a observé que, si le demandeur le souhaitait, le délai maximal de trente jours prévu pour la diffusion d'une éventuelle réponse pouvait être dépassé.

La délégation a émis un avis favorable au projet de décret.

Elle a, ensuite, procédé à l'examen de questions diverses.

M. Pierre Forgues a regretté que la programmation à 19 h 35 de l'émission « La parole est aux partis politiques » ait pour effet dans l'immédiat d'amputer les informations régionales et, à compter d'une date prochaine, de faire avancer le début de leur diffusion de 19 h 20 à 19 h 15. Le taux d'écoute de ces informations en sera en effet sensiblement réduit.

Sur proposition de M. Claude Estier, président, la délégation a estimé devoir formuler une observation à ce sujet auprès des autorités compétentes.